

Neuerungen im Außenhandelsrecht der Gemeinschaft - Die Umsetzung der multilateralen Handelsabkommen der Uruguay-Runde

von

Dr. Georg M. Berrisch, LL.M. (McGill)
Rechtsanwalt Brüssel/Hamburg

I. Die multilateralen Handelsabkommen der Uruguay-Runde

1. Verlauf der Verhandlungen

Am 29. November 1982 leiteten die Minister der Vertragsparteien des GATT in Punta del Este (Uruguay) die achte Handelsrunde des GATT ein¹. Die Verhandlungen der nach dem Ort der Ministererklärung benannten "Uruguay-Runde" wurden 1986 aufgenommen. Ursprünglich war geplant, sie innerhalb von vier Jahren abzuschließen. Die Ziele der Uruguay-Runde waren weit gesteckt. Sie betrafen einmal die Verbesserung der bestehenden Regeln und zum anderen die Ausdehnung des Anwendungsbereiches des GATT auf Textilprodukte und wirtschaftliche Erzeugnisse. Nicht zu den ursprünglichen Zielen der Uruguay-Runde gehörte jedoch die Errichtung einer das institutionelle Gefüge des GATT ersetzenden Welthandelsorganisation.

Im Dezember 1988 fand in Montreal die "Mid-Term Review- Konferenz" der Uruguay-Runde statt. Auf ihr wurden bezüglich einiger Fragen eine - zumindest vorläufige - Einigung er

¹BISD 29 S/9.

zielt². Eine weitere Ministerkonferenz fand im Dezember 1990 in Brüssel statt. Sie sollte ursprünglich die Verhandlungen der Uruguay-Runde beenden. Die Ministerkonferenz in Brüssel war jedoch zum Scheitern verurteilt, da - insbesondere im Bereich Agrarmarkt - die Verhandlungspartner keine Einigung erzielen konnten. Auch in der Folgezeit war der Bereich Landwirtschaft immer wieder Streitpunkt und es stand lange Zeit zu befürchten, daß an ihm die ganze Handelsrunde scheiterte. Im Dezember 1991 hat dann der damalige Generaldirektor des GATT, Arthur Dunkel, das sog. "Dunkel-Papier" vorgelegt und damit neue Bewegung in die Verhandlungen gebracht³. Unter dem Druck der Ende 1993 auslaufenden "Fast Track Procedure", welche dem amerikanischen Präsidenten weitgehende Kompetenzen für den Abschluß der multilateralen Handelsabkommen der Uruguay-Runde gab, haben sich die Vertragsparteien schließlich im Dezember 1993 einigen können. Die feierliche Unterzeichnung der Abschlußakte der Uruguay-Runde fand am 15. April 1994 in Marrakesch statt. 117 Staaten sowie die Europäische Gemeinschaft haben die Abkommen der Uruguay-Runde unterzeichnet⁴. Entgegen mancher pessimistischer Annahme wurden die Abkommen in den Signarstaaten so rechtzeitig ratifiziert, daß sie zum 1. Januar 1995 in Kraft traten. Zu diesem Zeitpunkt hat auch die neugegründete Welthandelsorganisation (WTO) ihre Tätigkeit aufgenommen.

2. Ergebnis der Verhandlungen

a) Rückblick

Um die Ergebnisse der Verhandlungen der Uruguay-Runde zu verstehen und in ihrer Bedeutung zu erfassen, erscheint es sinnvoll, kurz einen Rückblick auf die bis dahin geltende Rechtslage zu geben⁵.

Das GATT konnte man getrost als einen institutionalisierten Kompromiß bezeichnen. Ursprünglich sollte es nur ein Zwischenschritt zur geplanten internationalen Handelsorganisation (ITO) sein. Diese ist jedoch an der Ablehnung durch den

²GATT-Doc. NTN. TNC/11 und GATT-FOCUS No. 61 und 62.

³GATT-FOCUS No. 87.

⁴Die Abkommen sind abgedruckt in ABl. 1994 Nr. L 336 sowie in BT-Dr 12/7655 und 12/7986.

⁵Ausführlich zum GATT das Standardwerk von J. Jackson, *World Trade and the Law of GATT* (1969) und W. Benedek, *Die Rechtsordnung des GATT aus völkerrechtlicher Sicht* (1990).

amerikanischen Kongress gescheitert. Bis zum Abschluß der multilateralen Handelsabkommen der Uruguay-Runde war die Rechtsgrundlage für die Anwendung des GATT das "Protokoll über die vorläufige Anwendung des allgemeinen Handelsabkommens" vom 30. Oktober 1947⁶.

Die Regeln des GATT wurden in insgesamt sieben Handelsrunden weiterentwickelt. Die letzte war die 1979 abgeschlossene Tokyo-Runde, in deren Rahmen insgesamt neun multilaterale Handelsabkommen abgeschlossen wurden⁷. Diese waren - anders als die multilateralen Handelsabkommen der Uruguay-Runde - nur für die Vertragsparteien des GATT verbindlich, die die Abkommen unterzeichnet hatten. Sie standen allerdings auch Nicht-Vertragsparteien des GATT zur Annahme offen und enthielten eigene Regelungen zur Streitbeilegung, was teilweise zu erheblichen Konflikten führte ("forum shopping").

Da das GATT ursprünglich nur ein Zwischenschritt zur geplanten ITO sein sollte, enthielt es nur rudimentäre Vorschriften zur institutionellen Ordnung. Diese institutionelle Ordnung hat sich erst im Laufe der Zeit herausgebildet. Das GATT wurde zu einer gewohnheitsrechtlich entstandenen internationalen Organisation⁸.

b) Die Abkommen der Uruguay-Runde

Die Abkommen der Uruguay-Runde haben tiefgreifende strukturelle Änderungen des GATT mit sich gebracht⁹. Wie bereits erwähnt, war die Idee der Gründung einer Welthandelsorganisation ursprünglich nicht Verhandlungsgegenstand der Uruguay-Runde. Sie ist erst später in die Verhandlungen eingeführt worden. Die nunmehr gegründete Welthandelsorganisation, die WTO, besitzt eine eigene Rechtspersönlichkeit und ist eine internationale Organisation (Art. VIII (1) WTO-Abkommen).

Die materiellen Regelungen zum Welthandel sind vor allem im Annex I WTO-Abkommen enthalten. Der Annex I gliedert sich in drei Abschnitte. Annex I A enthält die multilateralen Handelsübereinkünfte (d.h. die Regeln zum Handel mit Waren); Annex I B das allgemeine Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (sog. GATS) und Annex I C das Übereinkommen über handelsbezogene Aspekte der Rechte des geistigen Eigentums (sog.

⁶BISD Vol. IV, 77.

⁷Abgedruckt in ABl. 1980 Nr. L 71 und BISD 26S/3.

⁸J. Jackson, aaO, S. 120 und F. Roessler, JWTL 1987, 81.

⁹Für einen Überblick s. Jansen, EuZW 1994, 65; D. Barth, NJW 1994, 2811; ausführliche Darstellung bei E. McGovern, International Trade Regulations (Loseblatt, 1995).

TRIPS). Die Anhänge II und III enthalten institutionelle Vorschriften, und zwar über die Regeln zum Streitbeilegungsverfahren und über Mechanismen zur Überprüfung der Handelspolitik. Der Anhang IV schließlich umfaßt drei plurilaterale Abkommen. Diese sind im Gegensatz zu allen anderen Abkommen nicht zwischen allen, sondern nur zwischen denjenigen Mitgliedern der WTO verbindlich, die diese Abkommen gesondert angenommen haben.

Wichtigster Bestandteil der multilateralen Handelsübereinkommen ist das GATT 1994. Hat man dem ursprünglichen GATT, nunmehr bezeichnet als GATT 1947 (Art. II (4) WTO-Abkommen), bereits nachgesagt, daß die Lektüre seiner Vorschriften "einen gesunden Menschenverstand zum Wahnsinn bringen könne"¹⁰, so gilt dies für das GATT 1994 in noch stärkerem Maße. Vereinfacht gesagt setzt sich das GATT 1994 aus dem GATT 1947 und den im Rahmen der Uruguay-Runde abgeschlossenen Vereinbarungen zusammen; ferner gehört das Marrakesch Protokoll zum GATT 1994, welches im wesentlichen die Zollzugeständnisse enthält (Art. 1 GATT 1994).

Ergänzt wird das GATT 1994 durch zwölf im Rahmen der Uruguay-Runde abgeschlossene Übereinkommen. Diese betreffen zum einen die Ausdehnung des GATT auf Textil- und Agrarprodukte. Zum anderen treffen sie Neuregelungen einiger bereits im Rahmen der Tokyo-Runde abgeschlossener Übereinkommen, z.B. den Antidumpingkodex, den Antisubventionskodex und den Kodex über technische Handelshemmnisse. Im Gegensatz zu den Abkommen der Tokyo-Runde, sind die neuen Übereinkommen für alle Mitglieder der WTO verbindlich. Sie enthalten auch keine getrennten Regelungen über Streitbeilegungsverfahren mehr, so daß das früher noch übliche "Forum Shopping" entfällt.

II. Kompetenz der Gemeinschaft zum Abschluß der Abkommen der Uruguay-Runde - Stellung der Gemeinschaft in der WTO

Obwohl die Gemeinschaft schon lange die Funktion der Mitgliedstaaten im alten GATT übernommen hatte, war sie diesem nie formell beigetreten¹¹. Die Gemeinschaft hatte auch nie versucht, beim Europäischen Gerichtshof ein Gutachten über die Frage einzuholen, inwieweit sie die Kompetenz zum Beitritt zum GATT hat; dies hätte sich z.B. hinsichtlich des Abschlusses der multilateralen Handelsabkommen der Tokyo-Runde angeboten. Die damals getroffenen Regelungen waren sicherlich, zumindest teilweise, ein nicht durch

¹⁰E.-U. Petersmann, ORDO 1988, 243.

¹¹Ausführlich zum Status der Gemeinschaft im GATT G. Berrisch, Der völkerrechtliche Status der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im GATT (1992) m.w.N.

juristische Überlegungen begründeter politischer Kompromiß¹².

Dennoch ging die Stellung der EG im GATT über eine reine de facto Mitgliedschaft hinaus. Vielmehr kam der Übernahme der Funktion der Mitgliedstaaten durch die Gemeinschaft innerhalb des GATT eine rechtsgestaltende Wirkung zu, da diese von allen anderen Vertragsparteien akzeptiert worden war. Die Gemeinschaft war also auch de jure Vertragspartei geworden, allerdings hatten die Mitgliedstaaten ihre Stellung als Vertragspartei beibehalten und nicht etwa verloren¹³.

Das WTO-Abkommen nimmt nunmehr in zwei Vorschriften ausdrücklich auf die Gemeinschaft Bezug¹⁴. Art. XI legt fest, wer ursprüngliches Mitglied der WTO werden kann. Hierzu zählen die Vertragsparteien des GATT 1947, welche zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Übereinkommens zur Gründung der WTO solche sind und die Europäischen Gemeinschaften. Auch Artikel XIV, der regelt, wer das WTO-Abkommen annehmen kann, erwähnt neben den ursprünglichen Vertragsparteien des GATT 1947 die Europäischen Gemeinschaften. Der Status der Europäischen Gemeinschaft in der WTO ist also nunmehr formell geregelt¹⁵. Allerdings haben neben der Europäischen Gemeinschaft auch die Mitgliedstaaten das WTO-Abkommen unterzeichnet und ratifiziert. Sie sind damit neben der Europäischen Gemeinschaft Vertragspartei, so daß letztere weiterhin eine Sonderstellung innehat.

Der Beitritt der Mitgliedstaaten zur WTO war allerdings aus innergemeinschaftlichen Gründen auch erforderlich. Denn wie der Europäische Gerichtshof in dem noch zu behandelnden Gutachten 1/94¹⁶ festgestellt hat, besitzt die Europäische Gemeinschaft nicht die ausschließliche Kompetenz zum Abschluß des GATs und des TRIPs. Ein Nebeneffekt des Beitritts der Mitgliedstaaten zur WTO ist, daß die Gemeinschaft nunmehr über insgesamt 15 Stimmen verfügt (Art. 9 (1) WTO-Abkommen). Angesichts der Tatsache, daß Art. IX (1) WTO-Abkommen festschreibt, daß die WTO die nach dem GATT 1947 übliche Praxis der Beschlußfassung durch Konsens fortsetzt und unter Berücksichtigung der hohen Anzahl der Mitglieder der WTO, ist dieser Vorteil jedoch marginal.

Vor Abschluß der Abkommen der Uruguay-Runde bestand zwischen der Kommission

¹²G. Berrisch, aaO, 182 f; J. Bourgeois, CMLR 1982, 22.

¹³G. Berrisch, aaO, 237 f.

¹⁴Siehe zur Rolle der EG in der WTO T. Oppermann, RIW 1995, 919, 925.

¹⁵Zum Status der Gemeinschaft in der WTO jetzt J. Sack, (MLR 95, 1227 ff.)

¹⁶Gutachten 1/94, - WTO -, Slg. 1994, I-5267.

einerseits und dem Rat und den Mitgliedstaaten andererseits Streit darüber, ob die Gemeinschaft die ausschließliche Kompetenz zum Abschluß sämtlicher Abkommen besitzt. Die Kommission hat die Verhandlungen der Abkommen der Uruguay-Runde allein im Namen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten geführt. Allerdings hatten die Mitgliedstaaten, als sie der Kommission das Verhandlungsmandat erteilten, klargestellt, daß dies nicht präjudizierend für die Kompetenzfrage sei¹⁷. Die Kommission beanspruchte eine solche ausschließliche Kompetenz und sie hat am 6. April 1994, also einige Tage vor dem für die Unterzeichnung der Abkommen vorgesehenen Zeitpunkt, einen entsprechenden Antrag auf Erstattung eines Gutachtens nach Art. 228 VI EGV beim Europäischen Gerichtshof eingereicht. Auf der Ratssitzung am 7. und 8. März 1994 entschied der Rat, daß der Präsident des Rates und der für Handelspolitik zuständige Kommissar, Sir Leon Brittan, die Abschlußakte und das WTO-Abkommen am 15. April 1994 in Marrakesch für den Rat der Europäischen Union unterzeichnen sollten. Am gleichen Tag kamen die Mitgliedstaaten auch überein, das Abkommen ebenfalls zu unterzeichnen, da sie der Auffassung waren, daß dieses auch Bereiche regeln würde, die unter nationale Kompetenzen fallen¹⁸.

Der EuGH verkündete sein Gutachten bereits am 15. November 1994 und nahm damit in erheblichem Maße Rücksicht auf die zeitlichen Vorgaben von Rat und Kommission. Das äußerst umfangreiche Gutachten beschäftigt sich mit einer Vielzahl von Einzelfragen der Außenkompetenz der Gemeinschaft. Eine genaue Analyse würde den Rahmen dieses Beitrages sprengen¹⁹. Kurz zusammengefaßt ergibt sich aus dem Gutachten, daß die Gemeinschaft gemäß Art. 113 EGV die ausschließliche Kompetenz für Regelungen des Handels mit Waren besitzt. Dies schließt auch Waren ein, die unter den EGKS und Euratom-Vertrag fallen; nur dann, wenn Abkommen ausschließlich den Handel mit diesen Produkten regeln, sind insoweit weiter die Mitgliedstaaten zuständig. Die Gemeinschaft hat auch die ausschließliche Kompetenz für Regelungen über technische Handelshemmnisse - das entsprechende Abkommen der Uruguay-Runde war seinerzeit noch von den Mitgliedstaaten mitunterzeichnet worden. Von besonderer Bedeutung ist die Feststellung des EuGH, daß die Übernahme von Verwaltungsaufgaben und Zahlungsverpflichtungen innerhalb einer internationalen Organisation durch die Mitgliedstaaten noch keine nationale Kompetenz begründet²⁰.

¹⁷Gutachten 1/94, aaO, Rz. 3.

¹⁸Gutachten 1/94, aaO, Rz. 5.

¹⁹Für eine erste Bewertung s. M. Hilf, EuZW 1995, 7; ausführlich J. Bourgeois, CMLRev. 1995, 763.

²⁰Gutachten 1/94, aaO, Rz. 19 ff; siehe dagegen die frühere Rechtsprechung: Gutachten 1/78 - Internationales Naturkautschuk-Übereinkommen -, Slg. 1979, S. 2871, Rn. 55 ff.

Bezüglich des GATS hat der EuGH festgestellt²¹, daß die Gemeinschaft eine ausschließliche Kompetenz gemäß Art. 113 EGV für den Handel mit Dienstleistungen nur insoweit besitzt, als es sich hierbei tatsächlich um grenzüberschreitende Dienstleistungen handelt. Darunter fallen sämtliche Dienstleistungen, die von einem Staat nach einem anderen erbracht werden können, ohne daß der Dienstleistungserbringer sich in das Land des Empfängers begeben muß. Der Bereich dieser grenzüberschreitenden Dienstleistungen ist allerdings sehr weit und erfaßt neben Banken und Versicherungen auch die Telekommunikation. Hinsichtlich des TRIPs kommt der Gemeinschaft gemäß Art. 113 eine ausschließliche Kompetenz nur für Regelungen über den Handel mit nachgeahmten Waren zu. Der Rest fällt in die gemischte Kompetenz von Gemeinschaft und Mitgliedstaaten²².

Da der EuGH festgestellt hat, daß für gewisse Bereiche der Abkommen der Uruguay-Runde Gemeinschaft und Mitgliedstaaten eine gemischte Kompetenz haben, kommt den Ausführungen des EuGH zur Verpflichtung von Mitgliedstaaten und Gemeinschaftsorganen zur Zusammenarbeit ein ganz besonderes Gewicht zu²³. Die Kommission hatte in der Anhörung vor dem Gerichtshof darauf hingewiesen, daß sich bei der Durchführung der Abkommen aus der Anerkennung einer geteilten Zuständigkeit der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten zum Abschluß des GATS und des TRIPs erhebliche Schwierigkeiten ergeben würden. So befürchtete die Kommission Streitigkeiten zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten darüber, ob eine bestimmte Frage in die Zuständigkeit der Gemeinschaft falle. Ferner sieht die Kommission die Gefahr der Untergrabung des einheitlichen Auftretens der Gemeinschaft nach außen und die daraus resultierende Schwächung ihrer Verhandlungsmacht.

Diese Befürchtungen der Kommission sind sicherlich berechtigt - insbesondere auch im Hinblick auf Erfahrungen in der Vergangenheit. In einer Sitzung des GATT-Council vom 16. Juni 1988 wurde darüber verhandelt, ob in einem von den USA gegen die EWG anhängig gemachten Streitbeilegungsverfahren, ein Panel eingesetzt werden soll²⁴. Die Einsetzung eines Panels setzte Konsens voraus, also auch Zustimmung durch die Gemeinschaft. Der Vertreter der Kommission hatte der Einsetzung des Panels im Namen der Gemeinschaft zugestimmt. Der Vertreter Frankreichs, dem allerdings erst auf Bitten des Vertreters der Kommission das Wort erteilt wurde, erklärte, daß seine Regierung der Einsetzung des Panels

²¹Gutachten 1/94, aaO, Rz. 73 ff.

²²Gutachten 1/94, aaO, Rz. 99 ff.

²³Gutachten 1/94, aaO, Rz. 106 ff.

²⁴GATT-Doc. C/M/222 vom 11. Juli 1988, 7 ff; ausführlich dazu G. Berrisch, aaO, 191 ff.

nicht zustimmen könne und somit festzustellen sei, daß kein Konsens bestehe. Dies löste nicht nur eine lebhafte Diskussion im GATT-Council aus, sondern verursachte vor allem auch erhebliche Irritationen bei den Handelspartnern der Gemeinschaft. So stellte der Vertreter der USA fest, daß die Vertragsparteien wissen müßten, mit wem sie es in allgemeinen GATT-Angelegenheiten zu tun hätten. Er sei davon ausgegangen, daß mit dem Vertreter der EG zu verhandeln sei. Er schloß die Frage an, ob sich dieses Verfahren dahingehend ändern würde, daß man nunmehr mit jedem der 12 Mitgliedstaaten einzeln und abschließend noch mit dem 13., der Kommission, verhandeln müßte.

Auch der EuGH sah in dem Gutachten 1/94 die Bedenken der Kommission als völlig legitim an. Er stellte fest, daß für die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaftsorgane eine Pflicht zur Zusammenarbeit bestehe, welche sich schon aus der Notwendigkeit einer geschlossenen völkerrechtlichen Vertretung der Gemeinschaften ergebe²⁵.

Wie diese Zusammenarbeit funktionieren wird, und welche Folgerungen sich aus der Feststellung des EuGH ergeben, wird wohl erst die Zukunft zeigen können. Zur Zeit erarbeiten Kommission und Mitgliedstaaten einen entsprechenden Verhaltenskodex.

III. Die Umsetzung der Abkommen der Uruguay-Runde durch die Gemeinschaft

Am 22. Dezember 1994 erließ der Rat den "Beschuß (94/800/EG) über den Abschluß der Übereinkünfte im Rahmen der multilateralen Verhandlungen der Uruguay-Runde (1986-1994) im Namen der Europäischen Gemeinschaft in Bezug auf die in ihre Zuständigkeit fallenden Bereiche"²⁶. Es war klar, daß der Abschluß der Abkommen der Uruguay-Runde es notwendig machte, die gemeinschaftsrechtlichen Außenhandelsregelungen in vielen Bereichen entsprechend anzupassen. Ebenfalls am 22. Dezember 1994 hat der Rat deshalb eine Reihe von Verordnungen auf diesem Gebiet erlassen²⁷. Dies sind einmal die Verordnungen über die handelspolitischen Schutzinstrumente:

- Antidumping Grundverordnung (AD-GV)²⁸;
- Antisubventions Grundverordnung (AS-GV)²⁹;

²⁵Gutachten 1/94, aaO, Rz. 108.

²⁶ABl. 1994 Nr. L 336, 1.

²⁷Abgedruckt in ABl. 1994 Nr. L 349.

²⁸Verordnung (EG) Nr. 3283/94 über den Schutz gegen gedumpte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Gemeinschaft gehörenden Ländern (ABl. 1994 Nr. L 349, 1 ff), zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1251/95 (ABl. 1995 Nr. L 122, 1).

- Verordnung über gemeinsame Einfuhrregelung³⁰;
- Verordnung über unlautere Handelspraktiken³¹.

Ferner erließ der Rat Verordnungen über gemeinsame Einfuhrregelungen für bestimmte Textilwaren, über Anpassungs- und Übergangsmaßnahmen im Agrarsektor sowie über Kontrollen vor dem Versand bei Ausfuhren aus der Gemeinschaft.

In den folgenden Ausführungen werde ich mich auf die Verordnungen über handelspolitische Schutzinstrumente beschränken. Da die Neuerungen hinsichtlich dieser Verordnungen oftmals technischer Art sind, werde ich im wesentlichen nur die grundsätzlichen Änderungen darstellen.

1. Antidumping

Vereinfacht gesagt bedeutet Dumping, daß Unternehmen aus einem Drittland Waren in der Gemeinschaft billiger verkaufen, als in ihrem Heimatmarkt. Mit anderen Worten: Es besteht eine Preisdifferenz zwischen dem Exportpreis und dem Normalwert (Artikel 1 (2) AD-GV). Antidumping-Zölle können eingeführt werden, wenn das Dumping zu einer Schädigung der Gemeinschaftsindustrie führt und die Einführung der Zölle im Gemeinschaftsinteresse liegt (Artikel 1 (1), 21 AD-GV). Antidumping-Zölle sind nicht die einzigen Antidumping-Maßnahmen; vielmehr können die Verfahren - abgesehen von dem Fall der Einstellung des Verfahrens - auch mit Annahme von Selbstverpflichtungen der Exporteure abgeschlossen werden (Artikel 8 AD-GV).

Im Gegensatz zu der alten Antidumping Grundverordnung³², regelt die neue AD-GV nur das Antidumping-Verfahren und nicht auch das Antisubventions-Verfahren. Die AD-GV lehnt

²⁹Verordnung (EG) Nr. 3284/94 über den Schutz gegen subventionierte Einfuhren aus nicht zur Europäischen Gemeinschaft gehörenden Ländern (ABl. 1994 Nr. L 349, 22 ff); zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1252/95 (ABl. 1995 Nr. L 122, 2).

³⁰Verordnung (EG) Nr. 3285/94 über die gemeinsame Einfuhrregelung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 518/94 (ABl. 1994 Nr. L 349, 53).

³¹Verordnung (EG) Nr. 3286/94 zur Festlegung der Verfahren der Gemeinschaft im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik zur Ausübung der Rechte der Gemeinschaft nach internationalen Handelsregeln, insbesondere im Rahmen der Welthandelsorganisation vereinbarten Regeln (ABl. 1994 Nr. L 349, 71).

³²Verordnung (EWG) Nr. 2423/88 (ABl. 1988 Nr. L 209, 1); zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 522/94 (ABl. 1994 Nr. L 66, 10).

sich stark an den Wortlaut des Antidumping Kodex 1994 an. Letzterer hat in vielen Teilen die bis dahin geltende EG-Praxis kodifiziert. Folglich stellt auch die neue AD-GV vielfach eine Kodifizierung geltender EG-Praxis dar³³.

Bezüglich der Übergangsvorschriften hat es eine - für das Gesetzgebungsverfahren in Brüssel nicht untypische - Panne gegeben. Mit der neuen AD-GV wurde gleichzeitig auch die alte Antidumping Grundverordnung aufgehoben (Artikel 23 AD-GV). Da die neue AD-GV jedoch nur für ab 1. September 1994 eingeleitete Verfahren gilt (Artikel 24 AD-GV), bestand keine Rechtsgrundlage mehr für den Abschluß bis dahin eingeleiteter Verfahren. Dies hat man erst relativ spät bemerkt und hätte beinahe dazu geführt, daß ein seit längerer Zeit laufendes Verfahren bezüglich der Einfuhr von Fernsehgeräten nicht hätte abgeschlossen werden können. In diesem Verfahren drohte die Frist von sechs Monaten, innerhalb derer der Rat nach Erlass vorläufiger Maßnahmen endgültige Maßnahmen verhängen muß, abzulaufen. Man hat den Fehler bezüglich der Übergangsregelungen durch eine Verordnung zur Änderung der AD-GV beseitigt³⁴.

Eine vollständige Analyse der Änderungen der neuen AD-GV würde den Rahmen dieses Beitrages sprengen. Zudem sind diese zum Teil nur für diejenigen von Interesse, der sich ganz speziell mit dem Antidumping-Recht beschäftigt. Ich möchte deshalb nur einige, besonders signifikante, Änderungen herausgreifen³⁵:

Bezüglich der Berechnung des Normalwerts enthält die neue AD-GV wichtige Klarstellungen (Artikel 2 AD-GV). Sie schreibt nunmehr ausdrücklich fest, wie Kosten in der Anlaufphase eines Unternehmens oder einer Produktion zu berücksichtigen sind (Artikel 2 (5) (b)) und stellt besondere Regelungen für den Fall von Unter-Kosten-Verkäufen auf (Artikel 2 (4) AD-GV).

Interessant ist eine Neuregelung bezüglich des Vergleichs von Exportpreis und Normalwert. Nach bisher geltendem Recht und der Praxis der Gemeinschaft wurden Verkäufe mit positiven Dumpingspannen, d.h. Transaktionen, bei denen der Exportpreis über dem Normalwert lag, bei der Feststellung der durchschnittlichen Antidumpingmarge nicht berücksichtigt. Dies hat sich nunmehr aufgrund der Vorgaben im Antidumpingkodex 1994 geändert (Artikel 2 (11) und (12) AD-GV). Allerdings erlaubt die AD-GV der Kommission, in bestimmten Ausnahmefällen von dieser Regel abzuweichen.

³³E. Vermulst/P. Waer, JWT 1995, 5.

³⁴Verordnung (EG) Nr. 355/95 (ABl. 1995 Nr. L 41, 2).

³⁵Ausführlicher R. Bierwagen, EuZW 1995, 231; E. Vermulst/P. Waer, JWT 1995, 53; dieslb., JWT 1994, 5.

Eine Besonderheit des Antidumpingrechts der Gemeinschaft ist die Berücksichtigung des Gemeinschaftsinteresses (Artikel 21 AD-GV). Das amerikanische oder das kanadische Antidumpingrecht kennen vergleichbare Vorschriften nicht. Einige Mitgliedstaaten hatten auch darauf gedrängt, daß die Bedingung "Gemeinschaftsinteresse" für die Einführung von Antidumpingzöllen entfällt. Hier konnten sich jedoch die mehr freihandelsorientierten Mitgliedstaaten durchsetzen. Die neue Vorschrift bringt keine wesentlichen Änderungen materiell-rechtlicher Art. Insbesondere wird weiterhin auf eine Definition des Begriffs "Gemeinschaftsinteresse" verzichtet. Die Änderung gegenüber der alten Grundverordnung liegt vielmehr darin, daß die prozedurale Stellung betroffener Kreise, insbesondere von Konsumentenverbänden, gestärkt wurde; diese haben nunmehr auch ein Akteneinsichtsrecht (Artikel 6 (7) AD-GV). Der EuGH hatte ein solches Akteneinsichtsrecht einem Konsumentenverband abgesprochen³⁶.

In vieler Hinsicht neugeregelt hat die AD-GV das Verfahren einer Dumpinguntersuchung. Diese Änderungen betreffen weniger die verfahrensrechtliche Stellung der betroffenen Parteien, als vielmehr die Art und Weise, wie das Verfahren durchgeführt wird und insbesondere die Verfahrensfristen. Sie gehen zum großen Teil auf ein von Frankreich vorgelegtes Papier zurück.

Vorschriften zur Rechtsstellung der betroffenen Parteien im Antidumping-Verfahren sind jedoch im Antidumping Kodex 1994³⁷, enthalten. Diese Vorschriften sind insbesondere auf Drängen der Industrieländer und der traditionellen Benutzer von Antidumpingmaßnahmen aufgenommen worden. Ihr Zweck ist es, auch bei den sog. "new users" eine geordnete Verfahrensdurchführung sicherzustellen. In den letzten Jahren hat sich der Kreis der Länder, die von Antidumpingmaßnahmen Gebrauch machen, erheblich erweitert. Dies liegt vor allem daran, daß viele dieser traditionell sehr protektionistisch eingestellten Länder ihre allgemeinen Schutzmaßnahmen, also insbesondere hohe Zölle, aufgehoben haben und nunmehr gezielt gegen unlautere Handelspraktiken vorgehen wollen.

Eine Änderung der Verfahrensvorschriften betrifft das Antragsrecht. Die AD-GV legt nunmehr eindeutig fest, wer einen Antrag stellen darf, und insbesondere, wieviel Prozent der Gemeinschaftsindustrie diesen Antrag unterstützen müssen (Artikel 5 (4) AD-GV). Diese Vorschrift ist aus dem Antidumping Kodex 1994 übernommen. Sie wurde in den Antidumping Kodex 1994 im Hinblick auf die Praxis in den USA eingeführt. Dort sind Fälle

³⁶Rs. C-170/89 - Bureau Européen des Unions des Consommateurs - Slg. 1991, I-5709.

³⁷AaO.

vorgekommen, in denen der Antrag auf Einleitung eines Antidumping Verfahrens nur von insgesamt 17% der nationalen Industrie unterstützt wurde.

Wie bereits erwähnt, sieht die AD-GV strenge Fristen für die Durchführung des Verfahrens vor. Ähnliche Fristen galten bisher bereits in den USA für die Durchführung eines Antidumpingverfahrens. Die Einleitung des Verfahrens muß spätestens 45 Tage nach Antragstellung erfolgen (Artikel 5 (9) AD-GV). Vorläufige Zölle können frühestens 60 Tage und spätestens 9 Monate nach Einleitung des Verfahrens erlassen werden (Artikel 5 (9) AD-GV). Das gesamte Verfahren muß normalerweise nach spätestens einem Jahr, in Ausnahmefällen nach fünfzehn Monaten nach Einleitung abgeschlossen werden (Artikel 6 (9) AD-GV). Die neuen Vorschriften zu den Verfahrensfristen gelten erst für Verfahren, die aufgrund von nach dem 31. August 1995 eingereichten Beschwerden eingeleitet wurden³⁸.

Was passiert jedoch, wenn keine Zölle innerhalb der Frist des Artikels 6 (9) AD-GV erlassen wurden ? Die Antwort hierauf hängt davon ab, ob die Verfahrensfristen die Interessen der Exporteure oder die der Gemeinschaftsindustrie schützen sollen. Sieht man ihren Zweck im Schutz der Exporteure, dann ist die logische Folge, daß die Gemeinschaftsorgane gehindert sind, nach Ablauf der Frist Maßnahmen zu ergreifen³⁹. Sollen sie die Gemeinschaftsindustrie schützen, dann ergäbe sich eine Verpflichtung der Gemeinschaftsorgane zum (rechtzeitigen) Erlass der Maßnahmen. Allerdings könnte eine Verletzung dieser Pflicht allenfalls Schadensersatzansprüche auslösen, denn nach der bisherigen Rechtsprechung ist nicht davon auszugehen, daß der EuGH - etwa in einem Eilverfahren - von sich aus entsprechende Maßnahmen anordnen würde. Die Erwägungsgründe der AD-GV ergeben keinen Aufschluß und für beide Ansichten lassen sich gute Gründe anführen. So liegt das Interesse der Exporteure an einem zügigen Verfahren darin, Rechtssicherheit zu erhalten und nicht mit Maßnahmen belegt zu werden, die aufgrund einer, sich auf einen lange zurückliegenden Zeitraum beziehenden, Untersuchung erlassen wurden. Dennoch spricht mehr dafür, daß die Verfahrensfristen die Interessen der Gemeinschaftsindustrie schützen. Sie ist die Hauptlasttragende zu langer Verfahren, da sie in dem entsprechenden Zeitraum vor gedumpte Importen nicht geschützt wird.

³⁸Verordnung (EG) Nr. 1252/95, aaO.

³⁹So hat das Gericht erster Instanz - allerdings ohne diese Frage anzusprechen - kürzlich eine Antidumpingverordnung unter anderem wegen überlanger Verfahrensdauer für ungültig erklärt; Verb. Rs. T-163/94 und T-165/94 - NTN Corporation and Koyo Seiko Co. Ltd. gegen Rat -, Urteil vom 2. Mai 1995 (noch nicht in amtl. Slg. veröffentlicht) (nicht rechtskräftig).

Untrennbar verbunden mit der Einführung der neuen Verfahrensfristen ist eine Umstrukturierung bei der für die Durchführung der Dumpingverfahren zuständigen DG I. Schädigung und Dumping werden nunmehr getrennt untersucht. Auch wurde die zuständige Abteilung der DG I entsprechend aufgestockt.

Ebenfalls zu den Verfahrensvorschriften zählen die Vorschriften über Stichprobenverfahren (Artikel 17). Dieses dürfte insbesondere für Antidumpingverfahren, die eine große Anzahl mittelständischer Unternehmen betreffen, eine erhebliche Erleichterung darstellen - sowohl für die Kommission als auch für die an dem Verfahren beteiligten Unternehmen. Das Zusammenstellen der Informationen und Ausfüllen der Fragebögen ist mit einem erheblichen Arbeitsaufwand verbunden, den sich kleine Unternehmen oftmals nicht leisten können. Auch für die Kommission ist die Auswertung der Daten sehr arbeitsaufwendig.

Schließlich enthält die AD-GV eine Klarstellung bezüglich der Durchführung von Überprüfungsverfahren - zumindest war diese Vorschrift als Klarstellung gemeint und nicht als Neuregelung. Antidumpingmaßnahmen laufen grundsätzlich nach fünf Jahren aus, es sei denn, die Gemeinschaftsindustrie beantragt deren weitere Geltung (Artikel 11 (2) AD-GV)⁴⁰. In diesem Fall wird ein Überprüfungsverfahren eingeleitet. Ein Überprüfungsverfahren kann auch bereits vorher eingeleitet werden, wenn sich wesentliche Umstände geändert haben. Einen entsprechenden Antrag können sowohl die Exporteure als auch die Gemeinschaftsindustrie stellen. Eine sich in diesem Zusammenhang stellende Frage ist, ob im Rahmen eines Überprüfungsverfahrens festgestellt werden muß, ob die gedumpten und bereits mit Antidumpingzöllen belegten Einfuhren eine erneute Schädigung der Gemeinschaft verursacht haben, oder ob es ausreicht, daß die Untersuchung ergibt, daß die Aufhebung der Maßnahmen zu einer erneuten Schädigung der Gemeinschaftsindustrie führen würde. In einem noch auf die alte Grundverordnung gestützten Überprüfungsverfahren, welches Einfuhren von Kugellagern aus Japan betraf, haben die Gemeinschaftsorgane die Auffassung vertreten, daß die Feststellung von letzterem ausreichend sei⁴¹. Die entsprechenden Vorschriften der alten Grundverordnung enthielten keine ausdrückliche Regelung in diesem Sinne. Jede andere Auslegung führt jedoch zu absurden Ergebnissen. In der Regel wird sich eine erneute Schädigung nicht feststellen lassen, denn schließlich ist es gerade Zweck von Antidumpingzöllen, die Schädigung zu beseitigen. Gleichzeitig kann eine Überprüfung ergeben, daß ein Wegfall der Zölle zu einer erneuten Schädigung führen würde. Folgt man der Auffassung, daß in einem solchen Fall keine neuen Antidumpingmaßnahmen angeordnet werden können, dann müssen die

⁴⁰Sog. "Sunset" Regel.

⁴¹Verb. Rs. T-163/94 und T-165/94, aaO.

Gemeinschaftsorgane das Verfahren einstellen, wohlwissend, daß nunmehr die Gemeinschaftsindustrie geschädigt und ein erneutes Verfahren beantragt wird. Dennoch hatte das Gericht erster Instanz entschieden, daß auch in einem Überprüfungsverfahren eine erneute Schädigung der Gemeinschaftsindustrie festgestellt werden muß. Artikel 11 (2) AD-GV enthält nunmehr eine eindeutige Regelung im Sinne der Auffassung der Gemeinschaftsorgane.

Die AD-GV hat schließlich die Vorschriften zur Umgehung neugefaßt (Artikel 13 AD-GV). Es war eines der wesentlichen Verhandlungsziele der Gemeinschaft und der Vereinigten Staaten in der Uruguay-Runde, klare Regeln über Maßnahmen gegen die Umgehung von Antidumpingzöllen zu vereinbaren. Mit diesem Verhandlungsziel sind die Gemeinschaft und die USA gescheitert, und der Antidumping Kodex 1994 enthält keine diesbezüglichen Vorschriften. Dennoch haben die Vertragsparteien des GATT anerkannt, daß klare Regelungen betreffend der Verhinderung von Umgehungen notwendig sind und sich in einer Erklärung zu weiteren Verhandlungen verpflichtet. Die neuen Vorschriften in der AD-GV sind vor diesem Hintergrund zu interpretieren und stellen - zumindest teilweise - auch den Aufbau einer Verhandlungsposition im GATT dar.

2. Antisubventionen

Das Antisubventionsverfahren ist dem Antidumpingverfahren sehr ähnlich. Dies kommt unter anderem dadurch zum Ausdruck, daß bis dato beide Verfahren in einer Grundverordnung geregelt waren. Antisubventionsverfahren richten sich nicht gegen unfaire Handelspraktiken einzelner Unternehmen, sondern gegen von staatlicher Stelle gewährte Subventionen zur Produktion bestimmter Waren, wenn der Export dieser Waren nach der Gemeinschaft die Gemeinschaftsindustrie schädigt oder zu schädigen droht. Die Vorschriften bezüglich Verfahren, Schädigung und Gemeinschaftsinteresse sind grundsätzlich mit denen des Antidumpingverfahrens identisch. Der Antisubventions-Kodex 1994 enthält einige wesentliche Änderungen gegenüber der bisherigen Rechtslage. Da die AS-GV den Antisubventions-Kodex 1994 im wesentlichen widerspiegelt, gilt dies auch für sie.

Der Antisubventions-Kodex 1994 enthält zum ersten Mal eine Definition von Subvention (Artikel 1.1), die die Gemeinschaft übernommen hat (Artikel 2 AS-GV). Danach gilt als Subvention ein einem Unternehmen von einer öffentlichen Stelle gewährter Vorteil. Gegenmaßnahmen gegen eine Subvention, insbesondere Ausgleichszölle bzw. die Einleitung von Verfahren in der WTO, können jedoch nur dann ergriffen werden, wenn der Vorteil spezifisch ist (Artikel 1.2 und 2 Antisubventionskodex 1994; Artikel 3 AS-GV). Dies heißt,

er muß entweder einem Unternehmen oder einer Unternehmensgruppe zugute kommen. Insofern sind durchaus Parallelen zum Beihilferecht der Gemeinschaft erkennbar. Auch dort sind z.B. nicht alle Steuersenkungen (Beispiel: Abschaffung der Gewerbesteuer) eine Beihilfe, sondern nur solche, die sich auf einzelne Unternehmen oder Unternehmenszweige (z.B. Senkung der Steuern für Speditionen) beziehen.

Gewisse Arten von Subventionen können, selbst wenn sie spezifisch sind, nicht Gegenstand von Ausgleichsmaßnahmen sein. Diese Subventionen des sog. "grünen Korbes" sind in Artikel 8 des Antisubventions-Kodex bzw. Artikel 3 (8) und (9) AS-GV niedergelegt. Sie betreffen z.B. Subventionen für Forschung, Förderung benachteiligter Regionen und Förderungen im Bereich Umweltmaßnahmen. Auch hier sind grundsätzlich Parallelen zum Beihilferecht der Europäischen Gemeinschaft erkennbar⁴².

Interessant ist, daß sich der Wert einer Subvention nunmehr danach bestimmt, welchen Wert die Subvention für den Empfänger hat (Artikel 14 Antisubventionskodex 1994 und Artikel 4 AS-GV). In diesem Punkt haben sich die Amerikaner bei den Verhandlungen durchsetzen können, welche diese Berechnungsmethode seit jeher angewandt hatten.

Bisher haben Antisubventionsverfahren in der Gemeinschaft eine nur geringe Rolle gespielt. Durchschnittlich wurde etwa ein Verfahren pro Jahr durchgeführt. Gründe hierfür mag es viele geben. So erklärt sich die Zurückhaltung der Gemeinschaftsindustrie, die Einleitung von Antisubventionsverfahren zu beantragen, sicherlich auch dadurch, daß sie selbst in großem Umfang Subventionen erhält. Dennoch hat Sir Leon Brittan, der für Handelsfragen zuständige Kommissar, Ende 1994 mehrfach geäußert, man sei "open for business"⁴³. Auch hat sich die GD I für den Bereich Subventionsuntersuchungen verstärkt. Es bleibt abzuwarten, ob die Gemeinschaftsindustrie von dem Instrumentarium Antisubventionsmaßnahmen tatsächlich verstärkt Gebrauch machen wird.

3. Das neue "Neue Handelspolitische Instrument"

Von dem Neuen Handelspolitischen Instrument immer noch als "neu" zu sprechen ist "veraltet". Richtiger wird es wohl sein, dies als "Instrument gegen unlautere Handelspraktiken" zu bezeichnen.

⁴²Artikel 92 (2) und (3) EG-Vertrag.

⁴³So in seiner Rede auf der "Annual Conference of the European Trade Lawyer Association" im Dezember 1994 in Brüssel.

Gegenstand des Instruments gegen unlautere Handelspraktiken ist - vereinfacht gesagt -, daß die Mitgliedstaaten bzw. die Gemeinschaftsindustrie und nunmehr auch einzelne Unternehmen, die Gemeinschaft dazu bringen können, gegen Handelspraktiken anderer Staaten, die gegen multi- oder bilaterale Verpflichtungen verstoßen, in der WTO (oder gemäß den entsprechenden bilateralen Abkommen) vorzugehen⁴⁴. Das Verfahren unterscheidet sich damit grundlegend von dem amerikanischen Sect. 301-Verfahren⁴⁵. Dieses ermöglicht amerikanischen Unternehmen, die amerikanische Administration zu zwingen, unilateral Maßnahmen gegen (angebliche) unlautere Handelspraktiken anderer Staaten zu ergreifen. Solche unilateralen Maßnahmen sieht das Gemeinschaftsrecht nicht vor.

Die wichtigste Neuregelung⁴⁶ des Instruments gegen unlautere Handelspraktiken liegt in der Einführung des sog. "Third track"-Verfahrens (Artikel 4). Danach wird die Anwendung des Instruments gegen unlautere Handelspraktiken auf Fälle erweitert, in denen einzelne Gemeinschaftsunternehmen durch unlautere Handelspraktiken in Drittländern der Zugang zu dritten Märkten verweigert wird, z.B. wenn Drittländer gegen Vorschriften zur Gleichbehandlung in steuerlichen Fragen verstoßen oder mit dem GATT 1994 unvereinbare nicht-tarifäre Handelshemmnisse erlassen haben. Das "Third Track"-Verfahren kann auch von einzelnen Unternehmen eingeleitet werden und nicht nur von Mitgliedstaaten oder der Gemeinschaftsindustrie. Dies ist insoweit konsequent, da von solchen unlauteren Handelspraktiken auf Drittmarkten oftmals nur einzelne Unternehmen und nicht ganze Industrien betroffen sind. Ob und in welchem Umfang Unternehmen von diesem Verfahren tatsächlich Gebrauch machen werden, bleibt abzuwarten. Abschreckend dürfte sicherlich die nicht unerhebliche Verfahrensdauer wirken. Es muß nämlich zunächst das Verfahren in der Gemeinschaft durchgeführt werden und - sollte dies für das Unternehmen positiv enden - noch das Verfahren im GATT. Allerdings ist das Instrument gegen unlautere Handelspraktiken durch die Stärkung und Straffung des Streitbeilegungsverfahrens im GATT - einschließlich der Möglichkeit der Annahme von Panel-Reports auch gegen den Willen der unterlegenen Partei - attraktiver geworden⁴⁷.

III. Status des WTO-Abkommens im Gemeinschaftsrecht⁴⁸

⁴⁴Dieses Recht kann bei einer ablehnenden Entscheidung der Kommission mit einer Klage vor dem Gericht erster Instanz durchgesetzt werden; vgl. Rs. 70/87 - Fediol -, Slg. 1987, 1781.

⁴⁵Zum Vergleich der beiden Verfahren s. P. Marridis, Handelspolitische Abwehrmechanismen der EWG und ihre Vereinbarkeit mit den GATT Regeln (1993).

⁴⁶Ausführlich E. Turnbull/M. Attew, Int. TLR 1995, 128.

⁴⁷Zum neuen Streitbeilegungsverfahren in der WTO s. E.-U. Petersmann, aaO.

⁴⁸Hierzu ausführlich F. Castillo de la Torre, JWT 1995, 53.

Ausgehend von dem Urteil *International Fruit Company* hat sich eine gefestigte Rechtsprechung des EuGH zum Status des GATT 1947 im Gemeinschaftsrecht entwickelt⁴⁹, die in der Literatur auf teilweise heftige Kritik gestoßen ist⁵⁰. Danach ist das GATT zwar ein "integraler Bestandteil des Gemeinschaftsrechts", dem Einzelnen ist es jedoch verwehrt, sich auf das GATT vor nationalen Gerichten oder den europäischen Gerichten zu berufen. Nach den vom EuGH zuletzt im Bananen-Urteil⁵¹ getroffenen Feststellungen, gilt dies nicht nur für Klagen, die Einzelne angestrengt haben, sondern auch für Klagen, die Mitgliedstaaten gegen die Gemeinschaftsorgane anstrengen.

Für das GATT 1947 ist die Frage der direkten Anwendbarkeit nunmehr geklärt, einschließlich der Ausnahmen⁵², die der Gerichtshof in dem Bananen-Urteil noch einmal ausdrücklich erwähnt hat. Doch was gilt bezüglich der WTO und des GATT 1994? Hierzu hat sich der Gerichtshof in dem Bananen-Urteil nicht geäußert.

In den Erwägungsgründen der Entscheidung über die Annahme des WTO-Abkommens⁵³ heißt es:

"Das Übereinkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation einschließlich seiner Anhänge ist nicht so angelegt, daß es unmittelbar vor den Rechtsprechungsorganen der Gemeinschaften der Mitgliedstaaten angeführt werden kann."

Die Kommission hat hierzu in den vorbereitenden Dokumenten folgendes ausgeführt:

"Es ist wichtig, daß das WTO-Abkommen und seine Annexe nicht direkt anwendbar sind, d.h. daß Private, die entweder natürliche oder juristische Personen sind, es unter nationalem Recht anrufen können. Es ist bereits bekannt, daß die Vereinigten Staaten und viele andere der Handelspartner die direkte Anwendbarkeit ausdrücklich

⁴⁹Rs. 21-24/72 - *International Fruit Comp.* -, Slg. 1972, 1219 = EuR 1973, 144 mit Anm. E. Millarg; Rs. 104/81 - *Kupferberg* -, Slg. 1982, 3641; Rs. 266/81 - *SIOT* -, Slg. 1983, 736.

⁵⁰S. nur E.-U. Petersmann, in *Hilf/Petersmann* (Hg.) *GATT und Europäische Gemeinschaft*, 139 f; s. zum Meinungsstand *Castillo de la Torre*, aaO, 54 f.

⁵¹Rs. C-280/93 - *Bananenmarkt* -, Slg. 1994, I-4973 = EuR 1994, 461 mit Anm. G. Berrisch.

⁵²Rs. 70/87, aaO.; Rs. C-69/89 - *Nakajima* -, Slg. 1991, I-2069. Diese Ausnahmen beziehen sich auf Fälle, in denen der in Rede stehende Rechtsakt des Gemeinschaftsrechts ausdrücklich auf das GATT verweist oder die Gemeinschaft eine bestimmte, im Rahmen des GATT eingegangene Verpflichtung erfüllen wollte.

⁵³AaO.

ausschließen werden. Ohne eine ausdrückliche Erklärung des Ausschlusses der direkten Anwendbarkeit in der Entscheidung der Gemeinschaft über die Annahme, würde ein größeres Ungleichgewicht bezüglich der Handhabungen der Verpflichtungen der Gemeinschaft und der ihrer Handelspartner bestehen."⁵⁴

Dies wirft mehrere Probleme auf. Zunächst ist zu fragen, ob die Gemeinschaftsorgane tatsächlich durch eine Erklärung in den Erwägungsgründen der Entscheidung über die Annahme eines völkerrechtlichen Abkommens der Gemeinschaft festlegen können, daß dieses Abkommen nicht direkt anwendbar sein soll. Zum zweiten stellt sich die Frage, ob diese Erklärung auch die bis dahin geltenden, vom Gerichtshof aufgestellten Ausnahmen von der grundsätzlich fehlenden direkten Anwendbarkeit des GATT erfaßt, was offenbar von der Kommission beabsichtigt wird⁵⁵.

Interessant ist diesbezüglich zunächst die Begründung der Kommission. In dem Urteil Kupferberg⁵⁶ - es ging dabei um die direkte Anwendbarkeit von Vorschriften des ehemaligen Freihandelsabkommens der Gemeinschaft mit Portugal - hat der Gerichtshof nämlich ausdrücklich das Argument verworfen, daß Gegenseitigkeit Voraussetzung für die direkte Anwendbarkeit eines internationalen Abkommens sei. Daß andere Staaten das WTO-Abkommen und das GATT 1994 möglicherweise nicht unmittelbar anwenden, steht also rechtlich einer unmittelbaren Anwendbarkeit dieser Abkommen in der Gemeinschaft nicht entgegen. Die Begründung der Kommission ist folglich keine juristische, sondern eine rein politische.

Ausgangspunkte der Betrachtung muß Art. 228 EG-Vertrag und die Rechtsprechung des Gerichtshofs zur innergemeinschaftlichen Geltung völkerrechtlicher Verträge sein. Gemäß Art. 228 Abs. 7 EG-Vertrag sind die unter der Voraussetzung des Art. 228 Abs. 1 EG-Vertrag geschlossenen Abkommen für die Organe der Gemeinschaft und für die Mitgliedstaaten verbindlich. Die Voraussetzungen des Art. 228 Abs. 1 EG-Vertrag wurden hinsichtlich des WTO-Abkommens und des GATT 1994 eingehalten. Beide Abkommen sind deshalb ein integraler Bestandteil des Gemeinschaftsrechts und für die Organe der Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten verbindlich, und zwar unabhängig davon, ob sie direkt anwendbar sind. Die direkte Anwendbarkeit bedeutet letztlich nur, daß die Verpflichtung der Gemeinschaftsorgane und der Mitgliedstaaten, die Bestimmungen des völkerrechtlichen Abkommens zu beachten, der gerichtlichen

⁵⁴Dokument COM(94) 414 final (Übersetzung aus dem Englischen durch den Verfasser).

⁵⁵Die Fragen sind aufgeworfen, aber nicht abschließend beantwortet worden von Castillo de la Torre, aaO, 65 f.

⁵⁶Rs. 104/81, aaO, Rz. 18.

Kontrolle durch die Gerichte der Mitgliedstaaten und des EuGH unterworfen wird, weil sich bestimmte Personenkreise auf deren Einhaltung berufen können.

Bei der Beantwortung der Frage, ob dies der Fall ist, darf, wie der Gerichtshof in dem Urteil Kupferberg festgestellt hat, der völkerrechtliche Ursprung der Verpflichtung nicht außer acht gelassen werden⁵⁷. So kann das Abkommen selbst bestimmen, ob und in welchem Umfang es direkt anwendbar ist. Weder das WTO-Abkommen noch das GATT 1994 enthalten eine solche Bestimmung.

Enthält das Abkommen keine Bestimmung zur direkten Anwendbarkeit, dann beantwortet sich diese Frage nach den vom Gerichtshof hierzu entwickelten Kriterien. Danach ist

"Eine Bestimmung eines von der Gemeinschaft mit Drittländern geschlossenen Abkommens [...] als unmittelbar anwendbar anzusehen, wenn sie unter Berücksichtigung ihres Wortlautes und im Hinblick auf den Sinn und Zweck des Abkommens eine klare und eindeutige Verpflichtung enthält, deren Erfüllung oder deren Wirkungen nicht vom Erlass eines weiteren Aktes abhängen."⁵⁸

Obwohl der Gerichtshof dies nicht ausdrücklich feststellt, folgt die direkte Anwendbarkeit völkerrechtlicher Abkommen unmittelbar aus dem in Art. 228 Abs. 7 EG-Vertrag enthaltenen Grundsatz über die Bindung der Gemeinschaftsorgane und der Mitgliedstaaten an den Inhalt dieser völkerrechtlichen Abkommen. Stellt man also die direkte Anwendbarkeit völkerrechtlicher Verpflichtungen der Gemeinschaften zur Disposition des Rates (oder der Kommission), dann erlaubt man diesen Primärrecht durch Sekundärrecht zu ändern. Dies ist jedoch nicht zulässig. Hinzukommt für den Fall des WTO-Abkommens und des GATT 1994, daß die entsprechende Erklärung nicht im operativen Teil der Entscheidung zur Annahme dieser Abkommen, sondern in den Bewegungsgründen enthalten ist. Sie ist danach als eine reine Absichts- oder Meinungsäußerung der Gemeinschaftsorgane zu werten, der keine konstitutive Wirkung zukommt. Sie führt also für sich allein noch nicht dazu, daß die direkte Anwendbarkeit des WTO-Abkommens und des GATT 1994 ausgeschlossen ist.

Hieran schließt sich die Frage, ob die Begründung, mit der der Gerichtshof die direkte Anwendbarkeit des GATT verneint hat, auch für die WTO gilt⁵⁹. Im wesentlichen hat der Gerichtshof immer auf die große Flexibilität des GATT 1947 abgestellt, die vor allem dadurch zum Ausdruck kam, daß die einzelnen Vertragsparteien aufgrund der

⁵⁷EuGH, Rs. 104/81, aaO, Rz. 17.

⁵⁸Rs. 12/86 - Demirel - Slg. 1987, 3747 (3752).

⁵⁹Hierzu Castillo de la Torre, aaO, 66.

Vorschriften über Schutzmaßnahmen sowie über Befreiungen, in völkerrechtlich zulässiger Weise unilateral von ihren Verpflichtungen abweichen konnten. Auch die Ausgestaltung des Streitbeilegungsverfahrens im GATT unterstrich dessen Flexibilität.

Das WTO-Abkommen und das GATT 1994 haben hier wesentliche Änderungen gebracht. So werden strengere Voraussetzungen für die Einführungen von Schutzmaßnahmen festgesetzt. Insbesondere muß ein Verfahren durchgeführt werden, das auch der Öffentlichkeit die Möglichkeit zur Stellungnahme bietet. Die Vorschriften des GATT zu Befreiungen sind ebenfalls neugefaßt worden. Schließlich enthält der Annex II zum WTO-Abkommen die neuen Vorschriften zum Streitbeilegungsverfahren, die wesentlich geändert worden sind. Zu Recht ist deshalb die Frage gestellt worden, ob sich diese Vorschriften in der Tat wesentlich von denen eines Freihandelsabkommens unterscheiden, bezüglich derer der Gerichtshof regelmäßig die direkte Anwendbarkeit bejaht hat. Von daher erscheint es sicherlich nicht aussichtslos, die Frage der direkten Anwendbarkeit des WTO-Abkommens und des GATT 1994 vor den Gerichtshof zu bringen, trotz der gefestigten Rechtsprechung zum GATT 1947.

IV. Streitbeilegungsverfahren in der WTO und Rechtsschutz vor den europäischen Gerichten

Das Streitbeilegungsverfahren in der WTO ist gegenüber dem im GATT praktizierten Streitbeilegungsverfahren erheblich verbessert worden. Zum einen gibt es nunmehr feste Fristen innerhalb derer ein Verfahren abgeschlossen werden muß. Zum anderen kann eine Vertragspartei nicht mehr die Annahme eines Panel-Reports verhindern.

Dies bedeutet, daß Unternehmen aus Drittstaaten, die von Antidumpingmaßnahmen der Gemeinschaft betroffen sind, nunmehr zwei Möglichkeiten haben, (effektiven) Rechtsschutz zu erlangen. Zum einen können sie wie bisher eine Klage vor dem Gericht erster Instanz anstrengen. Zum anderen können sie auch versuchen, die Regierung ihres Heimatlandes dazu zu bewegen, ein Streitbeilegungsverfahren gegen die Gemeinschaft in der WTO anzustrengen. Dort müßte dann dargelegt werden, daß die Maßnahme der Gemeinschaft gegen den Antidumping Kodex 1994 verstößt.

Die Frage ist nun, was passiert, wenn die Gemeinschaft in der WTO unterliegt. In diesem Fall ist sie nach Völkerrecht verpflichtet, den Panel-Report umzusetzen und die Antidumpingmaßnahme entweder umzugestalten oder aufzuheben. Was geschieht jedoch,

wenn die Gemeinschaft dies nicht tut ? Sicherlich wird man nicht sagen können, daß allein die Annahme des Panel-Reports dazu führt, daß die entsprechende AntidumpingVO nichtig ist. Es müßte auch insoweit ein Verfahren vor den Gemeinschaftsrichtern angestrengt werden, bzw. der Panel-Report könnte als neues Angriffsmittel in ein bereits anhängiges Verfahren eingeführt werden⁶⁰. Inwieweit in einem solchen Verfahren dem Panel-Report präjudizierende Bedeutung beikommt, hängt nicht nur von der oben diskutierten Frage der unmittelbaren Anwendbarkeit des WTO-Abkommens und des GATT 1994 ab. Auch wenn diese verneint wird, ist es nicht ausgeschlossen, daß dem Panel-Report als solchem unmittelbare Wirkung beikommt. Zwar ist der Panel-Report auf das GATT 1994 gestützt, er bringt jedoch eine selbständige völkerrechtliche Verpflichtung der Gemeinschaftsorgane mit sich.

⁶⁰Eine erst nach Annahme des Panel-Reports angestrenzte Direktklage gegen die Antidumpingverordnung wird an der Klagefrist des Art. 173 EG-Vertrag scheitern. Von daher empfiehlt es sich für diejenigen Unternehmen, die nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs klageberechtigt sind (insbesondere also die Exporteure und die verbundenen Importeure), beide Rechtswege parallel zu beschreiten und einen eventuell für sie positiven Panel-Report in das bereits anhängige Verfahren einzuführen. Dies wäre prozessual zulässig, da es sich bei dem Panel-Report um ein neues Angriffsmittel handelt, das erst während des Verfahrens zutage getreten ist (vgl. Art. 48 § 2 Verfahrensordnung Gericht erster Instanz).